

*10-1
Ivana*

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL:

EL SISTEMA DE SEGURIDAD

HEMISFÉRICO Y LA ESTRATEGIA DE

PODER LATINOAMERICANA

TUTOR: LIC. LUIS TIBILETTI.

ALUMNA: IVANA HECHEM.

4790-8066

ivanahechem@hotmail.com

OCTUBRE, 2004.

ÍNDICE

Introducción	1
Marco Teórico	5
Parte I: Rol de Estados Unidos en materia de Seguridad Hemisférica	7
- Fin de la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría	7
- Post- Guerra Fría	18
- Post- 11 de Septiembre	25
Parte II: Sistema de Seguridad Hemisférico	32
- Nacimiento y Evolución del Sistema Interamericano	32
- La Seguridad en el Hemisferio	35
- Hacia un Sistema de Seguridad Hemisférico	35
- Los pilares del Sistema de Seguridad Hemisférico	38
- TIAR	39
- Pacto de Bogotá	44
- OEA	47
- JID	48
- Carta de la OEA	51
- CSH	54
Conclusión	62
Anexos	66
- Anexo I: The National Security Strategy of the United States (2002)	67
- Anexo II: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca	87
- Anexo III: Tratado Americano de Soluciones Pacíficas	100
Bibliografía	109

INTRODUCCIÓN

Para poder hablar sobre el Sistema de Seguridad Hemisférico no puede dejar de mencionarse el marco dentro del cual éste fue constituido, o sea el Sistema Interamericano en general. Si bien la concreción de este último se vio plasmada con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, sus antecedentes se remontan al siglo XIX con la idea de unión americana promovida por Simón Bolívar en el período post- revolucionario del continente. Fue con el denominado panamericanismo que se dio comienzo a la institucionalización del Sistema. En el contexto del mismo, se celebraron múltiples conferencias hasta que en 1948, y en ocasión de la IX Conferencia Panamericana, se firmó el Acta Constitutiva de la OEA designando a la Unión Panamericana como órgano central y Secretaría General de la organización. De esta forma, se concretó la institucionalización definitiva y permanente del Sistema Interamericano creando una ligazón continental de carácter irreversible.

Es en este marco que nace el Sistema de Seguridad Hemisférico, el cual se articula sobre tres pilares fundamentales: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río; el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá y la OEA.

Cuando se hace referencia a la historia de las relaciones internacionales americanas no se puede dejar de hacer mención particular de un actor que ha influido de manera determinante en la interacción de los países del continente y en la conformación de un Sistema Interamericano en general y de uno de Defensa en particular, ese actor es Estados Unidos. A partir del inicio de la Guerra Fría en 1947¹, éste ha tenido un rol dominante en la formulación e implementación de los lineamientos en materia de defensa y seguridad hemisférica. Sin embargo, la existencia de un Sistema Interamericano en el que participan la totalidad de los

¹ "[...] La proclama de Truman del 12 de marzo de 1947, donde afirmaba que "la política de Estados Unidos debe ser la de respaldar a los pueblos libres que se resisten al sometimiento armado por parte de minorías o de presiones externas", ha sido tomada tradicionalmente como punto de partida fundamental de la política exterior norteamericana de la Guerra Fría. [...]" en Estrategias de la Contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra; Gaddis, John L.; Ed. Gel; 1982.

países de la región abre una ventana de oportunidad para que los países latinoamericanos en particular capitalicen la posibilidad de influir en la formulación de los lineamientos antes mencionados. Son los instrumentos multilaterales constitutivos del Sistema los que deben utilizarse inteligentemente para alcanzar dicho objetivo.

Ni el escenario internacional ni regional en el período histórico comprendido entre el inicio de la Guerra Fría y la actualidad fueron espacios favorables para que los países latinoamericanos tuvieran peso real en la toma de decisiones relativa a la defensa continental. La realidad muestra que el comportamiento de los Estados en el ámbito regional se adecua a la tendencia existente en el ámbito internacional, es decir a las características del Orden Mundial imperante. De esta forma, puede entenderse el accionar de los países en el escenario regional y la estructuración de este último como un reflejo de las características del Orden Internacional. Es en ese accionar y estructuración que Estados Unidos ha tenido un rol fundamental, pudiendo entenderse dicho rol en función del poder que este país posee en el Sistema Internacional, poder adquirido luego de la Segunda Guerra Mundial y mantenido hasta el momento.

ohj.

Así, el objetivo de mi trabajo es demostrar que, a pesar del hecho de que Estados Unidos sea el principal creador de las doctrinas de seguridad para el continente, los foros multilaterales a nivel regional- particularmente la OEA y dentro de la misma de Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH)- otorgan un marco propicio donde el resto de los países americanos puede hacer uso de un margen de maniobra en pos de tener mayor participación en la formulación de las políticas de seguridad hemisférica.

Para analizar la posición de los países latinoamericanos en el contexto recién expuesto, utilizaré como marco teórico el concepto de poder relacional planteado por Stephen Krasner. Esta estrategia de ejercicio de poder se refiere a los esfuerzos tendientes a maximizar los valores dentro de un determinado conjunto de estructuras institucionales (Krasner, Stephen; Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global; 1985). En este sentido, los países miembros del Sistema Interamericano pueden buscar, dentro de las instituciones multilaterales

interamericanas, su propio nicho desde donde actuar para obtener beneficios, lo que de ninguna manera significa la búsqueda de la alteración de las reglas de juego existentes. Esto implica partir de un marco de reglas dado dentro del cual se busca la maximización de beneficios. Considero que la mejor manera de que la acción de Latinoamérica en los foros multilaterales sea efectiva para influir en el delineamiento de políticas de defensa es actuando coordinadamente y en bloque.

Asimismo, haré uso del concepto de margen de maniobra planteado por Mirka Seitz, el cual se refiere a la herramienta que por excelencia tienen los Estados latinoamericanos para generar cambios a su favor en un esquema de poder regional determinado; cambios que no tienen que ver con el planteo de desafíos a la potencia principal- Estados Unidos- sino con cambios orientados a maximizar sus propios beneficios desde su posición periférica.²

El desarrollo de este trabajo está estructurado en dos partes.

En la Primera Parte analizaré el rol de Estados Unidos en materia de formulación e implementación de las políticas de seguridad y defensa del continente en tres períodos de la historia, léase durante la Guerra Fría, en la post- Guerra Fría y en el período post- 11 de Septiembre.

En la Segunda Parte focalizaré en el Sistema de Seguridad Hemisférico en sí mismo analizando las diversas herramientas multilaterales de las cuales los países latinoamericanos pueden valerse para aplicar la estrategia de poder relacional y margen de maniobra con miras a aumentar su participación en el delineamiento de políticas de seguridad regionales, léase el TIAR, el Pacto de Bogotá y la OEA. Haré particular hincapié en la OEA como el ámbito en el que por excelencia los países pueden aplicar las estrategias recién mencionadas.

En este sentido, vale realizar la distinción entre “instituciones” y “mecanismos”. Por un lado, por “instituciones” se entiende aquellos organismos internacionales que forman parte del Sistema Internacional siguiendo la definición de Keohane y Nye “[...] en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, (...) el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente. Ellas contribuyen, en particular, a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de

² Seitz; Mirka; ¿Realismo Penitencial o Margen de Maniobra?. Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y con Estados Unidos; Ed. GEL; 1993.

coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los estados débiles. [...]”³ En función de lo recién mencionado señalo a la OEA como institución dentro del Sistema. Por otro lado, se entiende por “mecanismos” todos aquellos instrumentos jurídicos o políticos que no pueden ser definidos como instituciones.⁴ Así, señalo al TIAR y al Pacto de Bogotá como mecanismos.

17
xp

no puede
dar la
distinción
/ Instit. y
mecanismos.

³ Keohane, Robert y Nye, Joseph; Poder e Interdependencia. La política mundial en transición; Ed. GEL; 1988; pág. 52.

⁴ Canepa, Mariela A.; Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI; Tesis FLACSO; 2002; pág. 4.

MARCO TEÓRICO

Para analizar el accionar que los países latinoamericanos deberían adoptar con el fin de tener una mayor incidencia en la toma de decisiones respecto de las cuestiones de seguridad y defensa a nivel continental, utilizaré principalmente el concepto de poder relacional planteado por Stephen Krasner.

Este autor, que pertenece a la corriente del Realismo Estructural Modificado⁵, en su libro "Conflicto Estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global" (1985) plantea dos estrategias de poder alternativas que los países del tercer mundo pueden llevar adelante en orden a maximizar sus beneficios. Si bien las mismas son consideradas por el autor como estrategias a utilizar en el marco de los Regímenes Internacionales, en mi caso las utilizaré para describir el accionar que deberían adoptar los países latinoamericanos dentro del Sistema de Seguridad Hemisférico, el cual no encaja exactamente dentro de la tradicional definición de Régimen Internacional.⁶

Son dos, entonces, las categorías de conducta política que los países latinoamericanos (para el caso del presente trabajo) pueden desarrollar. Por un lado, la conducta de poder relacional, la cual hace referencia a las acciones tendientes a maximizar los beneficios dentro de un determinado conjunto de estructuras institucionales. Por otro lado, la conducta de metapoder referida al comportamiento orientado a cambiar las instituciones mismas. "[...] El poder relacional se refiere a la capacidad de cambiar los resultados o de afectar la conducta de otros dentro de un régimen determinado. El metapoder se refiere a la capacidad de cambiar las reglas de juego. [...]"⁷

⁵ Ver Krasner, Stephen D.; Conflicto Estructural. El tercer mundo contra el liberalismo global; Ed. GEL; 1985; pág. 34, 35.

⁶ "[...] Los regímenes son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo. Las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y los procedimientos de toma de decisión se refieren a las prescripciones específicas de conducta de áreas claramente definidas. [...]". Krasner, Stephen D.; ob. cit. pág. 14.

⁷ Krasner, Stephen D.; ob. cit. pág. 22.

Asimismo, utilizaré el concepto de Margen de Maniobra planteado por Mirka Seitz en su obra "¿Realismo Penitencial o Margen de Maniobra? (1993), el cual es considerado por la autora como la única herramienta que posee América Latina para generar cambios en el Sistema Regional considerando la presencia norteamericana en el mismo; de esta forma, se torna una herramienta estratégica.

Su importancia reside en el hecho de que es planteado no como un elemento desafiante sino como uno que puede ser utilizado inteligentemente dentro de un determinado diseño de esquema de poder global. De acuerdo a la autora, las expresiones de poder de los Estados más pequeños nada tienen que ver con modificar el orden mundial; así, pueden utilizar con ventaja una determinada estructura del Sistema Internacional a través del Margen de Maniobra.

Vale también mencionar que el Margen de Maniobra está dado por la combinación de los elementos estructurales de un Estado, la coyuntura y las percepciones, donde las posibilidades de cambio exitoso o fallido parten, precisamente, de las percepciones, coyuntura y estructura constituidas en oportunidad.

¿Cómo es
la combinación
una teoría estructural
con las percepciones
individuales?

PARTE I

Rol de Estados Unidos en materia de Seguridad

Hemisférica

En este contexto, es necesario destacar la mutación que ha experimentado el concepto de seguridad en los últimos años. Una de las múltiples formas de definirla es en función de la determinación de las amenazas. En este sentido es útil la definición realizada por Barry Buzan donde “seguridad es tomada como el estar libre de amenazas y como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles”.⁸ En función de ello, vale realizar una distinción de tres períodos históricos dentro de la vida del Sistema de Seguridad Hemisférico con el fin de comprender los ejes que atravesó la idea de seguridad en cada uno de ellos, léase:

- Fin de la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría.
- Post- Guerra Fría.
- Post- 11 de Septiembre.

Al realizar este análisis, no puede hacerse caso omiso del importante rol que jugó Estados Unidos en la determinación y definición de la seguridad hemisférica ya que se erigió- y se erige- como el principal promotor de los lineamientos en este campo.

Fin de la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría

A pesar de que históricamente América Latina fue considerada el “patio trasero” de Estados Unidos, el contexto de la Guerra Fría provocó que este país asignara una porción importante de su atención a la región. Más precisamente a partir del 7 de diciembre de 1941 con el ataque japonés a la base norteamericana de Pearl Harbor, los países americanos pasaron a constituir un territorio involucrado en

⁸ Canepa, Mariela A.; ob. cit. pág. 108.

los intereses estratégicos de Estados Unidos. “[...] Estados Unidos definió su política de seguridad en el continente: por una parte quería el rompimiento de las relaciones con el Eje por parte de todas las repúblicas americanas, y por otra el establecimiento de un sistema de cooperación militar y naval entre todos los países del continente mientras durase la guerra. [...]”⁹ En este contexto se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID), la cual nació en marzo de 1942 en ocasión de la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Río de Janeiro. Se estableció que la Junta estaría integrada por los representantes de los Ministerios de Defensa y de los Estados Mayores de los Estados americanos. La misma inició sus funciones dos meses después de finalizada la Reunión de Río de Janeiro y su actividad facilitó en gran medida el establecimiento del control norteamericano sobre los ejércitos latinoamericanos y la creación de un bloque militar en el hemisferio occidental.¹⁰

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz (Conferencia de Chapultepec), celebrada entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, sentó los principios y decisiones referidas a la seguridad y defensa del continente. “[...] Se ratificaron allí (...) (los) principios de solidaridad frente a un ataque contra cualquier Estado americano, la proscripción de la conquista territorial y la práctica del sistema de consulta en caso de guerra o amenaza de guerra. [...]”¹¹ Asimismo, los postulados de la estrategia continental norteamericana en dicha Conferencia fueron la recomendación de la creación de un Organismo Permanente de Defensa y el control de armamentos. La resolución denominada “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” o “Acta de Chapultepec” introdujo un elemento innovador ya que declaraba que: “La seguridad y solidaridad del continente resultan afectadas en la misma medida por un acto de agresión contra cualquier Estado americano por parte de un Estado no americano, como por un acto de agresión de un Estado americano contra otro u otros Estados americanos”. De esta forma, se registraba un paso más adelantado del que se había dado cinco años antes en la reunión de La Habana donde la agresión había sido

⁹ Lanús, Juan Archibaldo; De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945- 1980; Ed. Emecé; 1984; pág. 134.

¹⁰ Dallanegra Pedraza, Luis; Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroista o Unidad Americana?; Buenos Aires; 1994; pág. 73.

¹¹ *Ibídem*; pág. 136.

limitada a aquella realizada por un Estado no americano contra uno americano. Es así como se produjo un avance respecto del sistema de seguridad colectiva posteriormente plasmado en el TIAR y en la Carta de la OEA.¹²

En la inmediata posguerra, la amenaza principal residía en el estallido potencial de un nuevo conflicto mundial; así, se buscó el establecimiento de un sistema de seguridad de carácter multilateral a fin de evitar la repetición de un acontecimiento similar a lo que habían sido las dos Guerras Mundiales.

A lo anteriormente mencionado, debe sumarse una serie de objetivos estratégicos que Estados Unidos tuvo en América Latina una vez finalizada la Segunda Guerra:¹³

- La estandarización de la doctrina, del entrenamiento militar y de las armas usadas por los países latinoamericanos.
- El mantenimiento de la paz y la estabilidad del continente.
- La continuación del flujo de materiales estratégicos desde América Latina.
- El acceso a las bases aéreas y navales en América Latina y logro de un sistema integrado para la defensa continental.
- El entrenamiento de oficiales latinoamericanos en institutos militares de los Estados Unidos.
- Evitar toda innecesaria diversión de recursos militares a entregar al continente.
- La continuación de las relaciones militares bilaterales "especiales" con México y Brasil.

Mientras que para ese entonces Estados Unidos todavía se inclinaba hacia el Universalismo esperando la celebración de la Conferencia de San Francisco (la postura Universalista prevaleció en ese momento), la mayoría de los países latinoamericanos pretendían favorecer el Regionalismo abogando por la creación de un sistema de seguridad colectiva en la región a partir del cual cualquier agresor- ya fuese extra o intracontinental- debía enfrentarse a una acción colectiva incluso militar.

¹² Connell- Smith, Gordon; Los Estados Unidos y La América Latina; Fondo de la Cultura Económica; México; 1977; pág. 248.

¹³ Lanús, Juan Archibaldo; ob. cit. pág. 143.

Estas posturas, léase Universalismo vs. Regionalismo sostenidas por Estados Unidos y América Latina respectivamente, se revirtieron en poco más de un año. Por un lado, la postura Regionalista se revirtió principalmente por el temor que tenían los países latinoamericanos a la constitución de un sistema regional dominado por la potencia del Norte; tampoco debe dejarse de lado otro factor que influyó en dicho cambio que fue el resentimiento que experimentaron estos países como consecuencia de su exclusión de los programas de reconstrucción económica de la posguerra, los cuales estaban dedicados principalmente a Europa. Y, por otro lado, el Universalismo norteamericano se desvaneció dando lugar a una postura favorable al Regionalismo como consecuencia del comienzo de la Guerra Fría donde América Latina pasaba a tener una posición estratégica.

Fue en el marco recién expuesto que se celebró la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad de Continente en agosto/septiembre de 1947 en Río de Janeiro, Brasil. El objetivo de la denominada Conferencia de Río era dar origen a un Tratado que articulara la defensa en el hemisferio. Las principales cuestiones abordadas en la misma se relacionaban con las bases militares, la delimitación de las zonas de seguridad, las sanciones, cuestiones económicas y la definición de agresión y el empleo de la fuerza. De esta manera, nació el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca más conocido como TIAR; este instrumento fue utilizado por Estados Unidos, en diversas ocasiones, para satisfacer sus intereses unilaterales (el TIAR será abordado con mayor profundidad en la Parte II de este trabajo).

Así, emergía en el mundo un nuevo Equilibrio de Poder que sería totalmente diferente del que había precedido. La estructura¹⁴ que caracterizó al Sistema Internacional en este nuevo período histórico fue el bipolarismo, donde el poder quedó concentrado en dos polos o superpotencias- Estados Unidos y la URSS- y el mundo dividido en dos grandes bloques. Este nuevo escenario internacional se interpreta como un juego de suma cero donde la pérdida de influencia sobre un país o región podía implicar su incorporación al bloque adversario. A partir de ello se comprende la importancia estratégica que pasó a tener América Latina para Estados Unidos. Consecuentemente, también se entiende el vuelco de este último hacia una

¹⁴ Waltz, Kenneth N.; Teoría de la Política Internacional; Ed. GEL; 1988; cap. 5.